THE SENATE LE SÉNAT

Report of the
Standing Senate Committee
on Agriculture and Forestry

REPAIRING THE FARM SAFETY NET TO MEET THE CRISIS: Simple, Successful and Sustainable

Chair
The Honourable Leonard J. Gustafson

Deputy Chair
The Honourable Joyce Fairbairn, P.C.

June 2000

MEMBERSHIP

The Honourable Leonard J. Gustafson, *Chair*

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

*Boudreau, J. Bernard, P.C. (or Hays, Daniel)
Ferretti Barth, Marisa
Fitzpatrick, D. Ross
Gill, Aurélien
*Lynch-Staunton, John, P.C. (or Kinsella, Noel A.)
Oliver, Donald H.
Robichaud, Fernand, P.C.
Rossiter, Eileen
Sparrow, Herbert
Stratton, Terrance R.
St. Germain, Gerry, P.C.
Wiebe, John

**Ex Officio Members*

Note: The Honourable Senators Banks, Carstairs, Chalifoux, Grafstein, Hervieux-Payette, P.C., LeBreton and Perry were members or present at meetings at various stages during the course of this study.

Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:

June Dewetering
Research Officer

Blair Armitage
Clerk of the Committee

101-00050/

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 24, 1999:

The Honourable Senator Robichaud, P.C. *(Saint-Louis-de-Kent)* for the Honourable Senator Fairbairn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Watt:

That the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry be authorized to examine the present state and the future of agriculture in Canada; and

That the Committee report no later than June 29, 2001.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY 1

LIST OF RECOMMENDATIONS 3

Introduction 4

Simple 4

Successful 6

Sustainable 9

Conclusion 11

APPENDIX 1 13

Witnesses 13

the Department of Foreign Affairs and International Trade prior to the introduction of any new agricultural program be formalized. Moreover, these departments should ensure that the elements of the three-year farm safety net agreement reached in March 2000, as well as any subsequent agreement, are fully consistent with Canada's trade obligations and should table the rationale for believing that such consistency has been achieved with the appropriate committees of the Senate and the House of Commons.

Finally, the Committee also received testimony on a range of other topics, including the inadequacy of returns to farmers, trade rules and multilateral trade negotiations, select farm input prices, infrastructure, assistance in facilitating diversification and value-added processing, biotechnology and the precautionary principle, and other factors involved in the sustainability of the farm sector. The human dimension of the financial crisis in the agriculture industry was also mentioned. From this perspective, the Committee recommends that Agriculture and Agri-Food Canada examine the full range of issues identified in this report and submit a report to the Committee on actions that it will take to ensure the financial and social health of the agriculture industry.

EXECUTIVE SUMMARY

About one year ago, in the report *The Way Ahead: Canadian Agriculture's Priorities in the Millennium Round*, the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry noted that the agriculture industry was in crisis. One year later, the situation is unchanged and indeed has worsened for many farmers. Bankruptcies, foreclosures, voluntary sales, family and marital breakdown, suicides and poverty have become all too common on Canadian farms and in rural communities.

This report, *Repairing the Farm Safety Net to Meet the Crisis: Simple, Successful and Sustainable*, summarizes the suggestions of witnesses before the Committee on the elements of a future farm safety net. They told us that it must be simple, successful and sustainable: simple to ensure ease of access to funds, successful in that it will help farmers cope financially with the risks inherent in farming, and sustainable from both the trade and fiscal perspectives.

While witnesses commented on crop insurance, the Net Income Stabilization Account (NISA) program and the Agricultural Income Disaster Assistance (AIDA) program, they directed most of their concerns about simplicity to the AIDA program. In acknowledgement of the problems experienced by farmers in accessing the program, the Committee recommends that Agriculture and Agri-Food Canada select and consult a panel of farmers and rural accountants; their input should help ensure that any application form for disaster or other assistance is sufficiently straightforward and, to the extent possible, requires farmers to provide information that they already collect or calculate.

On the basis that the success of the safety net depends on its ability to meet the financial needs of farmers, most witnesses spoke of both the weaknesses and strengths of the current farm safety net programs. Two elements -- crop insurance and the NISA program -- have existed for some time now. Witnesses identified shortcomings in both programs; consequently, the Committee recommends that their design and operation be reviewed by Agriculture and Agri-Food Canada, its provincial counterparts, and other relevant stakeholders. Conclusions, with recommendations for change, should be reported to the agriculture committees of the Senate and the House of Commons.

Most witnesses mentioned the inadequacy of the AIDA program for meeting the financial needs of farmers. They did, however, stress the importance of having a disaster assistance program as part of the farm safety net. In this area, the Committee recommends the establishment of an adequately funded and comprehensive disaster assistance program to support farmers in situations that fall outside the parameters of crop insurance schemes and the NISA program, with the funding level based on need.

The farm safety net must be fiscally sustainable -- for both governments and farmers -- and sustainable from the perspective of Canada's international trade obligations. The Committee recommends that the dialogue that takes place between Agriculture and Agri-Food Canada and

LIST OF RECOMMENDATIONS

The Committee recommends that:

- Agriculture and Agri-Food Canada select and consult a panel of farmers and accountants conducting business in rural areas to ensure that any application form for disaster or other assistance is simple and, to the extent possible, requires the provision of information that farmers already collect or calculate. More generally, simplicity and linkages between programs should always guide the department's design of new programs.

- Agriculture and Agri-Food Canada, with its provincial counterparts and other relevant stakeholders, review the design and operation of the crop insurance program. The department should then report its conclusions to the agriculture committees of the Senate and House of Commons and make recommendations for change.

- Agriculture and Agri-Food Canada, in conjunction with its provincial counterparts and relevant stakeholders, review the design and operation of the Net Income Stabilization Account program. A report on the findings and suggested recommendations for change should then be tabled with the agriculture committees of the Senate and House of Commons.

- adequate funding be made available through a comprehensive disaster assistance program to support farmers in situations that fall outside the parameters of crop insurance schemes and the Net Income Stabilization Account program. The funding level must be based on need, as identified by Agriculture and Agri-Food Canada together with its provincial counterparts and relevant stakeholders, and must recognize the substantial contribution of the agriculture industry to Canada's employment and Gross Domestic Product.

- Agriculture and Agri-Food Canada be required to consult with the Department of Foreign Affairs and International Trade to ensure that the elements of the three-year farm safety net agreement reached in March 2000, as well as any subsequent agreement, are fully consistent with Canada's international trade obligations. A report should then be tabled with the appropriate committees of the Senate and House of Commons giving the rationale for believing that such consistency has been achieved.

- Agriculture and Agri-Food Canada examine the full range of issues identified in this report, and report to the agriculture committee of the Senate on actions that will be taken to ensure the health of the agriculture industry. The term "health" should be comprehensively interpreted during the department's examination to include both financial and social aspects of the industry.

Introduction

Almost one year ago, the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry released the report *The Way Ahead: Canadian Agriculture's Priorities in the Millennium Round*. At that time, many Canadian farmers were in crisis, and it was hoped that the negotiating position adopted would lead to improved world trade rules and thus a stronger financial situation for Canada's farmers.

One year later, the agriculture industry is still in crisis. Numerous farmers have left the land, either as a result of bankruptcy or in order to preserve the equity remaining in their farm business. Many farmers and farm families who remain on the farm are experiencing high levels of stress, as well as depression, suicide, family and marital breakdown, violence and poverty. While some viewed the Seattle launch of the multilateral trade negotiations as a failure, negotiations on agriculture are continuing. In addition, the prices for many agricultural commodities remain low, input costs remain high, and farmers in some other countries continue to be subsidized at a much higher level than farmers in Canada.

It was in this context, and in view of dissatisfaction within the Canadian agricultural community with the design and administration of the Agricultural Income Disaster Assistance program and other elements of the farm safety net, that the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry decided to hold hearings. Agricultural representatives were given the opportunity to express their views on Canada's farm safety nets -- what works, what doesn't and what is needed for the future if the agriculture industry is to survive, let alone thrive and meet its export goal of 4% of world agricultural trade by the year 2005.

Throughout the hearings, witnesses argued that the elements of the farm safety net must be simple, successful and sustainable. Simple, in order that farmers can access funds in a relatively straightforward manner and using data they already collect or calculate; successful in that farmers will be helped to cope financially with the risks inherent in farming and possible income shortfalls; and sustainable from international trade and fiscal perspectives.

This report summarizes the testimony received by the Committee on each of these three elements and makes recommendations that we believe, if implemented, will contribute to the long-term sustainability and viability of Canada's agriculture industry and thereby ensure the vitality of Canada's rural communities. We are confident that the implementation of needed changes to the farm safety net will enable the agriculture industry to meet the challenges, and exploit the opportunities, of this new millennium.

Simple

The farm safety net in Canada, originally established in the late 1980s, currently comprises crop insurance, the Net Income Stabilization Account (NISA) program, the Agricultural Income Disaster Assistance (AIDA) program, and companion programs offered by the provinces. Farmers can also have access to cash advances although, strictly speaking, these are not part of the farm safety net.

Crop insurance protects against production risks by minimizing the negative effects of crop losses caused by such natural disasters as drought, flood, hail, frost, excessive moisture and insects, as well as crop damage resulting from protected migratory waterfowl. Although provincially delivered, financial contributions are made by the federal government under the authority of the *Farm Income Protection Act*. Contributions also come from producers and provincial governments. Premium rates must be set in an actuarially sound manner, provincial schemes must be self-sustaining, and the method used to establish probable crop yields must reflect actual yields produced.

The voluntary Net Income Stabilization Account program, established under the *Farm Income Protection Act*, helps producers achieve long-term farm income stability. As in the case of crop insurance, contributions are made by the producer, the federal government and the relevant provincial government. In years of lower income, producers can withdraw funds from their account.

The Agricultural Income Disaster Assistance program provides assistance to producers who face significant declines in their income as a result of factors beyond their control and which are not covered adequately by existing programs. This is a "whole farm" program, which applies to all commodities.

In addition, the provinces establish companion programs, such as those for wildlife damage to crops and predator damage to livestock.

Finally, through the Advance Payments Program, made available under the *Agricultural Marketing Programs Act*, farmers are provided with cash advances, of which a portion is interest free. This program enables eligible farmers to store eligible crops after harvest so that they can market them later in the season when prices may be higher, while meeting their short-term financial commitments.

Several witnesses commented on crop insurance and the NISA program, although their remarks usually focused on the ability of these programs to meet farmers' financial needs, rather than on their simplicity. More often, witnesses spoke about the complexity and cost of applying for AIDA funds and that program's short reference period and inability to assist adequately those sectors with chronically low margins. In connection with the program's initial design, witnesses also criticized the valuation of inventory, negative margins, the treatment of farm family labour and the three-year calculation period. They also indicated that acreage payments would be far simpler than the current program. Moreover, witnesses noted that farmers in the United States receive payments very quickly after a new program or funding has been announced there.

Despite the problems with the AIDA program, and in view of recent improvements to program design, however, it remains clear to producers that a comprehensive farm safety net must include an adequately funded, long-term disaster program. Such a program is a necessary complement to crop insurance, which addresses production problems, and the NISA program, which addresses some income fluctuations.

Like the witnesses, the Committee believes that the AIDA program, or some other disaster assistance program, is a critical component of the farm safety net, along with crop insurance and the NISA program. We feel, however, that the benefits of these programs must not be diminished by their complexity or access costs. As a result, the Committee recommends that:

> **Agriculture and Agri-Food Canada select and consult a panel of farmers and accountants conducting business in rural areas to ensure that any application form for disaster or other assistance is simple and, to the extent possible, requires the provision of information that farmers already collect or calculate. More generally, simplicity and linkages between programs should always guide the department's design of new programs.**

Successful

For the farm safety net to contribute to the sustainability of Canada's agriculture industry, it must be successful in providing sufficient support, on a timely basis and in both the short- and long-term, to enable farmers to survive the vagaries of weather conditions and the marketplace.

Witnesses told the Committee that the current farm safety net programs have both weaknesses and strengths; they stressed that a comprehensive safety net is needed that can address market and production problems as they arise. Many argued that the current safety net was not designed to address the international subsidy wars or multi-year disasters now being experienced. The Saskatchewan Association of Rural Municipalities suggested that the safety net should include a program to provide income insurance or cover the costs of production.

The Committee was told that crop insurance compensates for losses at the current market value of the commodity; as a result, when commodity prices are depressed, the value of crop insurance coverage drops. As well, crop insurance schemes are not designed to insure against income loss due to depressed markets and, being targeted to crops, are not available to livestock producers. We were also informed that, in some cases, premiums are too high for the coverage available, the program does not apply to unseeded acreage, and, given the narrow margins in some commodities, the levels of coverage do not cover expenses. Witnesses identified the usefulness of pilot projects involving new crop insurance alternatives.

As stated above, the Committee believes that crop insurance is a vital component of a farm safety net. Like our witnesses, however, we believe that the crop insurance schemes administered by the provinces could be improved. In view of the range of concerns identified by witnesses, and the length of time for which the crop insurance schemes have been in operation, the Committee recommends that:

> **Agriculture and Agri-Food Canada, with its provincial counterparts and other relevant stakeholders, review the design and operation of the crop insurance program. The department should then report its conclusions to the agriculture committees of the Senate and House of Commons and make recommendations for change.**

While acknowledging the NISA program as a vital component of the farm safety net, witnesses raised several concerns. Although producers of all non-supply-managed commodities can participate and can manage their fund, the program has some weaknesses. The Committee heard that producers' access to their accounts is restricted, so that funds are available only when a producer's income has fallen below a trigger level based on the average previous years' income. Moreover, we learned that while total moneys in the NISA system seem to be substantial, estimated at $3 billion for 140,063 participants in February 2000, they are insufficient to address the losses faced by producers. It was reported that the creators of the NISA program had estimated that funding of $10 to $12 billion would be needed to truly stabilize the agriculture industry.

Some believe that government funding of the NISA program should be increased to enable accounts to grow more rapidly, particularly those of beginning farmers who have difficulty in achieving the cash flow to contribute to the program and those of farmers in financial crisis. The Wild Rose Agricultural Producers identified the need for a mechanism whereby accounts could grow more quickly in good years. As well, some farmers have expanded their operation in an attempt to achieve or maintain viability; though their eligible net sales may have been growing, many of the costs related to expansion are not considered under the program. Thus, while they have very low margins, they are unable to trigger a NISA payment. It was suggested that the program be amended to provide greater flexibility on withdrawals and allowances for taking advances on future earnings. Witnesses also noted that payments from the NISA program cannot be triggered in situations of multi-year losses, and spoke of the need for timely payments.

The Committee also considers the NISA program, like crop insurance, to be a key component of the farm safety net but believes that the program should be reviewed. We are aware of the March 2000 announcement that the federal and provincial Ministers of Agriculture made a commitment to review the NISA program to ensure that it responds better to the needs of farmers and is integrated more directly with the disaster program. In supporting this initiative, the Committee recommends that:

> **Agriculture and Agri-Food Canada, in conjunction with its provincial counterparts and relevant stakeholders, review the design and operation of the Net Income Stabilization Account program. A report on the findings and suggested recommendations for change should then be tabled with the agriculture committees of the Senate and House of Commons.**

During the Committee's current study, as well as during our previous hearings on international trade negotiating priorities, we were repeatedly told of the problems with the Agricultural Income Disaster Assistance program. Several of these have been alleviated to some extent by recent changes to the program, such as coverage of negative margins, the option of using an "Olympic" average and changes to the NISA linkage. Nevertheless, problems remain. In addition to the program's lack of simplicity and the associated difficulties in qualifying, witnesses identified the inadequacy of the payments, particularly for expanding farms, and poor targeting, which resulted in the funds not being received by those farmers in greatest need. Many believe that the appropriate funding level is one that would meet farmers' needs, rather than one that depended on the fiscal situation of the government.

According to the Alberta Soft Wheat Producers Commission, one problem with the AIDA program is that support levels are based on past revenues obtained in the marketplace and do not take account of market distortions caused by support programs in other countries. Another problem is that some commodities are not covered under the program. For example, the Canadian Dehydrators Association, whose members are in that situation, argued for an immediate cash injection to address financial losses and ensure the viability of the dehydrated alfalfa industry. In particular, payments of $9.7 million for 1998 and $22.7 million for 1999 were mentioned. Funding is needed in order to halt plant closures and curtailed production within the industry, particularly given that the farmers in this industry have added value and diversified, exactly as the government has been telling the agriculture industry to do for many years.

Like our witnesses, the Committee is anxious that funds spent on a disaster assistance program should, to the extent possible, reduce the crisis in the agriculture industry. Key questions, however, are the appropriate amount of such funds and how the term "disaster" should be defined. We hesitate to cite a specific dollar figure, feeling that the necessary amount will vary from year to year, depending on market, weather and other circumstances. Moreover, in our view it is important that the term "disaster" be interpreted broadly, to include both the natural and market-related disasters that can befall all sectors of the agriculture industry.

The Committee supports the assertion of the Western Canadian Wheat Growers Association that the need is for a long-term, national disaster assistance program that is predictable, reliable, targeted, production-neutral and eligible for "green box" treatment under world trade rules. For this reason, the Committee recommends that:

> **adequate funding be made available through a comprehensive disaster assistance program to support farmers in situations that fall outside the parameters of crop insurance schemes and the Net Income Stabilization Account program. The funding level must be based on need, as identified by Agriculture and Agri-Food Canada together with its provincial counterparts and relevant stakeholders, and must recognize the substantial contribution of the agriculture industry to Canada's employment and Gross Domestic Product.**

The design of a farm safety net for the future must take into account all sectors of the agriculture industry and all regions of Canada in order to ensure it is truly able to assist every Canadian farmer and farm family in need. Consider, for example, the highly diverse agriculture industry in British Columbia. According to the British Columbia Agriculture Council, the province produces more than 200 different commodities and serves a multifunctional role unparalleled in Canada. The situation of such value-added processors as the dehydrated alfalfa industry is also a concern, although the Committee is unable to assess the range of implications of extending safety net coverage to value-added processors.

Finally, the discussion above has focused on the design of a farm safety net that will ensure financial "success" for farmers. It is equally important, however, that farmers enjoy "emotional" success. Among the Committee's witnesses, the Saskatchewan Rally Group in particular told us of the human costs of the financial crisis in the agriculture industry and the high rates of suicide,

depression, divorce and poverty. Clearly, while the industry's financial health is a concern, its emotional health must be also.

Sustainable

As noted above, the farm safety net must be sustainable from both international trade and fiscal perspectives. A number of former farm support programs, including that provided under the *Western Grain Transportation Act*, would not be in compliance with current international trade rules. As noted above, although many believe that the launch of the Millennium Round in Seattle failed, multilateral negotiations on agriculture are continuing and it is hoped will produce rules that will benefit Canadian farmers. Because it will be many years before new rules are implemented and their benefits felt, there is an urgent need in the meantime to develop an effective, adequate and long-term farm safety net for Canadian farmers.

Experience has revealed to producers in all sectors the high costs and uncertainty of trade disputes, including anti-dumping and countervailing duty cases as well as World Trade Organization (WTO) panels. For this reason, it is critically important that all agricultural programs and policies, including those of the farm safety net, be fully consistent with the trade agreements signed by Canada. This consistency is important; however, the Committee points out that witnesses during our hearings on international agricultural negotiations felt that Canada sometimes behaved like a "boy scout" and acted too quickly and fully to meet its Uruguay Round commitments. For our part, we believe that there may be a misconception among Canadian farmers that the United States and the European Union are contravening WTO rules, and subsidizing their farmers unfairly. Similarly, some farmers in the United States mistakenly believe that certain aspects of support for Canadian farmers violate world trade rules.

The Committee understands that ongoing consultations take place between Agriculture and Agri-Food Canada and the Department of Foreign Affairs and International Trade when new programs are being designed; however, we feel that this important step in program development must be formalized. From this perspective, the Committee recommends that:

> **Agriculture and Agri-Food Canada be required to consult with the Department of Foreign Affairs and International Trade to ensure that the elements of the three-year farm safety net agreement reached in March 2000, as well as any subsequent agreement, are fully consistent with Canada's international trade obligations. A report should then be tabled with the appropriate committees of the Senate and House of Commons giving the rationale for believing that such consistency has been achieved.**

It should be noted that farmers in some other countries are supported to a greater extent than are Canadian farmers. For example, in its appearance before the Committee, the Ontario Federation of Agriculture cited figures from the Organisation for Economic Co-operation and Development showing 1998 total per capita farm support of $381 and $363 in the European Union and the United States respectively, compared with $140 in Canada. Keystone Agricultural Producers stated that for every dollar spent by Canada to support its farmers, the United States spends $2.35, while the European Union spends $2.65 and Japan spends $3.00.

Moreover, "multifunctionality" appears to have been accepted to a greater extent in the European Union and Japan than in North America. This means that citizens abroad will support their farmers not only in order to safeguard their food supply, but also to protect the environment, ensure populated rural communities, preserve habitat and provide open green spaces. To the extent that financial support is given to achieve these objectives, North American farmers are likely to be disadvantaged. The National Farmers Union told the Committee that European citizens and politicians want small farms in the country, cattle grazing in mountain valleys and thriving rural communities, and will do what it takes to ensure that those farmers, herds and communities survive and prosper.

Until recently, the federal government spent about $600 million annually to fund safety net programs. Pursuant to an agreement negotiated in March 2000, however, the three-year safety net agreement raises the federal funding commitment to $1.1 billion annually; $435 million will be allocated to income disaster assistance, while the remaining $665 million will be spent on the NISA program, crop insurance, companion programs and cash advances. Moreover, funding for basic programming will be distributed to the provinces according to their share of national farm receipts; disaster program funding will be linked to the needs of farmers as indicated by demand for disaster program payments.

Witnesses stressed that farmers need an adequately funded safety net, with resources exceeding the $1.1 billion negotiated in March 2000. They also noted that annual income disaster assistance funding of $435 million is lower than the federal commitment for 1998 and 1999, which was already perceived to be inadequate. As well, they argued that, while the three-year agreement is welcome, the need is for a permanent disaster relief program. In the view of many, the appropriate action would be to design a program that met its stated objectives, and then fund it accordingly. Support levels should be determined by need, rather than by the government's budget in any year. Witnesses believe that, given projected federal budget surpluses over the next five years and the extent to which the industry has contributed to federal deficit elimination, the resources are there to make a stronger and longer-term financial commitment to agriculture.

Not all stakeholders are satisfied with how safety net funds will be allocated among provinces. For example, the Saskatchewan Wheat Pool argued that the decision to award federal funding on the basis of farm cash receipts and market receipts effectively rewards those provinces whose agriculture industry is doing well, while penalizing those whose are not. In its view, greater variation in provincial programs is also likely to occur. Other witnesses similarly noted that agriculture policy on safety nets should be uniform for all provinces.

Some witnesses argued that the Canadian government must begin to support its farmers to the same extent as the European Union and Japan support theirs. While we have some sympathy for this viewpoint, the Committee does not believe that the federal treasury could maintain this level of support for the agriculture industry. Nevertheless, it is clear that enhanced support is needed, and should be something on which Canadian farmers can rely. They must be able to count on the availability of support at a certain level each year. In short, the support must be "bankable" and it must be sustainable.

The Committee is convinced that the elements of a repaired farm safety net must be fiscally sustainable; they must also be comprehensive and integrated so as to meet the needs of farmers and provide them with necessary funds effectively and efficiently. This sustainability must exist both with respect to support from the federal treasury, as well as contributions of Canadian farmers. Young and beginning farmers must receive special consideration. As noted above, we are not recommending a specific funding level for the farm safety net, favouring instead ongoing assessment of need.

Finally, the Committee feels that the crisis in agriculture, and the need for enhanced support, must be more effectively communicated to urban Canadians. Urban dwellers may have spending priorities other than agriculture, and may face bankruptcy of their small business due to the absence of federal financial support. We believe the responsibility for raising urban awareness must reside, in large measure, with the agricultural community. To be successful in this regard, farmers must do a better job of speaking with a united voice; during our hearings, we were struck by the extent to which agricultural groups lacked a common position and approach, particularly in the area of communication. The agriculture industry proved it can work together when it developed its consensus position on priorities for agriculture during the Millennium Round negotiations. We are confident that the industry can also achieve a consensus position on the issue of a design for a farm safety net and other agricultural policies.

Conclusion

In addition to providing Committee members with their insights about the various programs within Canada's farm safety net, witnesses expressed views on a range of other topics, including inadequate returns to farmers within the food chain, trade rules and multilateral trade negotiations, select farm input prices, infrastructure, assistance to facilitate diversification and value-added processing, biotechnology and the precautionary principle, as well as other changes that would enhance the sustainability of the farm sector. Particular mention was made of transportation costs, fuel, education and income taxes, government cost recovery, and research and development.

While a consideration of these other topics would exceed the scope of the Committee's current mandate, we believe that such consideration is desirable. We urge Agriculture and Agri-Food Canada to take these comments into account, and to review the Committee's June 1993 report *Farm Stress: Its Economic Dimension, Its Human Consequences* and August 1999 report *The Way Ahead: Canadian Agriculture's Priorities in the Millennium Round.*

The Committee was consistently told of the financial crisis in the agriculture industry and rural communities, of suicides and divorce, and of poverty and despair. There is an urgent need for action. While this report focuses on a future farm safety net, we believe that an integrated and holistic approach is needed for the agriculture industry as a whole. From this perspective, the Committee recommends that:

Agriculture and Agri-Food Canada examine the full range of issues identified in this report, and report to the agriculture committee of the Senate on actions that will be taken to ensure the health of the agriculture industry. The term "health" should be comprehensively interpreted during the department's examination to include both financial and social aspects of the industry.

A challenge to be taken up by all stakeholders is the need to develop a long-term vision for the agriculture industry that will ensure its viability and sustainability, as well as a fair and equitable return to farmers. A key element of this vision will be a long-term farm safety net made up of adequately funded, complementary, harmonized programs. The parties must then continue to work together to formulate the short- and long-term policies and programs needed to realize this vision.

Another challenge to be faced is the revolution that is taking place on the farm. The Committee believes that the Canadian Federation of Agriculture had this in mind when it told us that farmers need stability in order to perform in "a new age environment. " Just as society in general is accepting and adapting to the technological revolution, there is a need to accept and adapt to the specific changes taking place in agriculture. As the industry continues to evolve, there will be an ongoing need to assess the farm safety net, as well as other policies, to ensure that farmers have what they need to prosper. The Committee is pleased with the Minister of Agriculture and Agri-Food's commitment to providing farmers with the tools needed to help the agriculture industry adapt and compete in the global economy.

History has taught us of the fundamental importance of a nation's ability to feed its people. The agriculture industry has been, and must remain, a critical element in Canada's prosperity and independence, and in its ability to promote new and healthy patterns of trade and commerce in the highly competitive world of the new millennium.

APPENDIX 1

Witnesses

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
1	December 9, 1999	**From the Alberta Soft Wheat Producers Commission:** Mr. Peter Pepneck, President; Mr. Everett Tanis, Treasurer; Mr. Lynn Jacobson, Marketing Chair; Mr. Andrew Kovacs, Executive Director.
2	December 16, 1999	**From the Canadian Dehydrators Association:** Mr. Garry Benoit, Executive Director.
3	February 10, 2000	**From Wild Rose Agricultural Producers:** Mr. Keith Degenhardt, First Vice-President; Mr. Benoît Basillais, Policy Analyst, The Canadian Federation of Agriculture.
4	February 17, 2000	**From the National Farmers Union:** Mr. Darrin Qualman, Executive Secretary.
6	March 23, 2000	**From Keystone Agricultural Producers:** Mr. Don Dewar, President.
7	April 6, 2000	**From the Saskatchewan Rally Group:** Mr. Lloyd Pletz, Director.
8	April 13, 2000	**From the Canadian Federation of Agriculture:** Mr. Bob Friesen, President; Mr. Benoît Basillais, Policy Analyst.
9	May 4, 2000	**From the Saskatchewan Association of Rural Municipalities:** Mr. Sinclair Harrison, President; Ms. Arita Paul, Manager of Agriculture Services.

10	May 11, 2000	**From the Western Canadian Wheat Growers Association:** Mr. Greg Douglas, First Vice-President; Ms. Sharon McKinnon, Policy Manager.
11	May 15, 2000	**From the Saskatchewan Wheat Pool:** Mr. Gary Wellbrock, Vice-President. **From the British Columbia Federation of Agriculture:** Mr. Jim Smolik, Director of the British Columbia Agricultural Council and President of the British Columbia Grain Producers Association. **From the Ontario Federation of Agriculture:** Mr. Jack Wilkinson , President.
12	May 16, 2000	The Honourable Lyle Vanclief, P.C., M.P., Minister of Agriculture and Agri-Food. **From Agriculture and Agri-Food Canada:** Mr. Samy Watson, Deputy Minister; Mr. Doug Hedley, Senior Executive Director, Policy Branch.

LE SÉNAT THE SENATE

Rapport du
Comité sénatorial permanent
de l'agriculture et des forêts

RÉPARER LE FILET DE SÉCURITÉ DES AGRICULTEURS POUR RÉPONDRE À LA CRISE : Un régime simple, efficace et viable

Le président
L'honorable Leonard J. Gustafson

La vice-présidente
L'honorable Joyce Fairbairn, c. p.

Juin 2000

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Leonard J. Gustafson, *président*

L'honorable Joyce Fairbairn, c. p. , *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

*Boudreau, J. Bernard, c. p. (ou Hays, Daniel)
Ferretti Barth, Marisa
Fitzpatrick, D. Ross
Gill, Aurélien
*Lynch-Staunton, John, c. p. (ou Kinsella, Noel A.)
Oliver, Donald H.
Robichaud, Fernand, c. p.
Rossiter, Eileen
Sparrow, Herbert
Stratton, Terrance R.
St. Germain, Gerry, c. p.
Wiebe, John

**Membres d'office*

Note : Les honorables sénateurs Banks, Carstairs, Chalifoux, Grafstein, Hervieux-Payette, c. p., LeBreton et Perry ont été membres ou ont assisté à des séances à diverses étapes de cette étude.

Personnel du Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement :

June Dewetering
Attaché de recherche

Le greffier du comité
Blair Armitage

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 24 novembre 1999 :

L'honorable sénateur Robichaud, c. p. *(Saint-Louis-de-Kent)*, au nom de l'honorable sénateur Fairbairn, c. p. , propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt,

Que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts soit autorisé à étudier l'état actuel et les perspectives d'avenir de l'agriculture au Canada; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 juin 2001.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 1

LISTE DES RECOMMANDATIONS 3
Introduction 5
Un régime simple 6
Un régime efficace 7
Un régime viable 10
Conclusion 13

ANNEXE 1 15
Témoins 15

SOMMAIRE

Il y a environ un an, dans le rapport intitulé *La voie à suivre : Les priorités pour l'agriculture canadienne et la ronde du millénaire*, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts faisait état de la crise dans l'industrie agricole. Un an plus tard, la situation n'a pas changé et s'est en fait aggravée pour bien des agriculteurs. Faillites, forclusions, ventes volontaires, éclatement de familles et rupture de mariages, suicide et pauvreté sont devenus monnaie courante dans les exploitations agricoles et les communautés rurales canadiennes.

Le présent rapport intitulé *Réparer le filet de sécurité des agriculteurs pour répondre à la crise : un régime simple, efficace et viable*, résume la position des témoins à propos des éléments d'un éventuel régime de soutien du revenu. Ce qu'ils veulent, c'est un régime simple, efficace et viable : simple, pour faciliter l'accès à l'aide financière, efficace, pour véritablement aider les agriculteurs à surmonter les difficultés financières inhérentes à l'agriculture et viable, pour qu'il résiste aux impératifs du commerce international et aux contraintes budgétaires.

Si certaines des observations formulées par les témoins ont porté sur l'assurance-récolte, le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et le Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (PACRA), la plupart de leurs réserves ont fait ressortir le manque de simplicité du PACRA. Conscient des problèmes qu'éprouvent les agriculteurs désireux de se prévaloir de ce programme, le Comité recommande qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada sélectionne et consulte un groupe d'agriculteurs et de comptables actifs dans les régions rurales; leur intervention devrait faire en sorte que les formulaires de demande d'aide en cas de catastrophe ou d'autres formes d'aide soient suffisamment simples à remplir et, dans la mesure du possible, demandent aux agriculteurs des chiffres qu'ils recueillent ou calculent déjà.

Étant donné que l'efficacité du régime de protection du revenu dépend de sa capacité de répondre aux besoins financiers des agriculteurs, la plupart des témoins ont parlé des faiblesses et des forces des programmes actuels de protection du revenu. Deux éléments, à savoir l'assurance-récolte et le CSRN, existent depuis un certain temps déjà. Les témoins ont relevé des lacunes dans les deux programmes; par conséquent, le Comité recommande qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, les ministères provinciaux de l'Agriculture et les autres parties intéressées en revoient la conception et le fonctionnement. Ils devront ensuite faire rapport de leurs conclusions aux comités du Sénat et de la Chambre des communes chargés des questions agricoles et recommander des modifications.

La plupart des témoins ont fait état de l'incapacité du PACRA de satisfaire aux besoins financiers des agriculteurs. Ils ont cependant insisté sur l'importance d'inclure dans le régime de soutien du revenu agricole un programme d'aide en cas de catastrophe. À cet égard, le Comité recommande la création d'un programme complet d'aide en cas de catastrophe assorti d'un financement convenable, pour venir en aide aux agriculteurs qui ne peuvent pas se prévaloir de

l'assurance-récolte ou du programme du CSRN, le montant des fonds accordés devant être fonction des besoins.

Le régime de protection du revenu doit être financièrement viable à la fois pour les gouvernements et pour les agriculteurs et doit l'être aussi du point de vue des obligations du Canada en matière de commerce international. Le Comité recommande que le dialogue entre Agriculture et Agroalimentaire Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international précède l'adoption officielle de tout nouveau programme applicable aux agriculteurs. Ces ministères devraient en outre s'assurer que tous les éléments de l'entente de trois ans sur le régime de protection du revenu des agriculteurs conclue en mars 2000 ainsi que toute autre entente subséquente, sont pleinement compatibles avec les obligations du Canada en matière de commerce international, un rapport à cet effet devant être déposé devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes concernés pour attester de la conformité des programmes en question.

Enfin, le Comité a aussi recueilli des témoignages sur une foule d'autres sujets, comme l'insuffisance du revenu des agriculteurs, les règles du commerce international et les négociations commerciales multilatérales, les prix de certains intrants agricoles, l'infrastructure, l'aide à la diversification et à la transformation à forte valeur ajoutée, les biotechnologies et le principe de précaution et d'autres changements qui contribueraient à assurer la viabilité du secteur de l'agriculture. La dimension humaine de la crise financière dans l'industrie agricole a aussi été soulignée. C'est pour cela que le Comité recommande qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada examine l'ensemble des questions dégagées dans le rapport et l'informe des mesures qui seront prises pour assurer la santé financière et sociale de l'industrie agricole.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande :

- Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada sélectionne et consulte un groupe d'agriculteurs et de comptables actifs dans les régions rurales pour veiller à ce que les formulaires de demande d'aide en cas de catastrophe ou d'autres formes d'aide soient simples à remplir et exigent des chiffres que les agriculteurs recueillent et calculent déjà. De façon plus générale, dans la conception des nouveaux programmes, le Ministère devrait toujours prendre en considération les impératifs de simplicité et les liens entre les programmes.

- Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, les ministères provinciaux de l'Agriculture et les autres parties concernées revoient la conception et le fonctionnement des programmes d'assurance-récolte et fassent ensuite rapport de leurs conclusions aux comités du Sénat et de la Chambre des communes chargés des questions agricoles et recommandent des modifications.

- Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, en collaboration avec les ministères provinciaux de l'Agriculture et avec les parties concernées, revoie la conception et le fonctionnement du programme du Compte de stabilisation du revenu net et dépose auprès des comités du Sénat et de la Chambre des communes chargés des questions agricoles un rapport faisant état de ses constations et recommandations.

- Que des fonds suffisants soient fournis par la voie d'un programme complet d'aide en cas de catastrophe pour venir en aide aux agriculteurs qui ne peuvent pas se prévaloir de l'assurance-récolte ou du programme du Compte de stabilisation du revenu net. Le montant des fonds accordés doit être fonction des besoins identifiés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, les ministères provinciaux de l'Agriculture et les parties concernées, et doit tenir compte de l'apport substantiel de l'agriculture à l'emploi au Canada et au produit intérieur brut.

- Que le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire soit tenu de consulter le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour s'assurer que tous les éléments de l'entente sur le régime de protection du revenu des agriculteurs conclue en mars 2000 soient compatibles avec les obligations du Canada en matière de commerce international. Un rapport à cet effet devrait être déposé devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes concernés pour attester de la conformité des programmes en question.

- Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada examine l'ensemble des questions dégagées dans le présent document et communique au Comité sénatorial de l'agriculture les

mesures qui seront prises pour assurer la santé de l'agriculture au Canada. Le terme de « santé » devra être interprété dans son sens large au cours de l'examen que fera le Ministère de manière à inclure les aspects financiers et sociaux.

Introduction

Il y a presque un an, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts déposait un rapport intitulé La voie à suivre : les priorités pour l'agriculture canadienne et la ronde du millénaire. À l'époque, beaucoup d'agriculteurs étaient dans une position extrêmement précaire, et l'on espérait que la position de négociation adoptée permettrait de réguler et d'améliorer le commerce international et d'améliorer ainsi la situation financière des agriculteurs canadiens.

Un an plus tard, l'agriculture n'est toujours pas sortie de la crise. De nombreux agriculteurs ont quitté l'agriculture, soit par suite d'une faillite, soit pour préserver l'avoir qui leur restait dans leur entreprise agricole. Plusieurs agriculteurs qui n'ont pas abandonné leur exploitation et leurs familles connaissent un niveau de stress, des taux de dépression, de suicide, de conflits familiaux et de divorce, de violence et de pauvreté très élevés. Si l'amorce des négociations commerciales multilatérales à Seattle a semblé à certain un échec, les négociations portant sur le secteur agricole se poursuivent. En outre, les cours de nombreux produits agricoles demeurent bas, les prix des intrants, en revanche, restent élevés et, dans certains pays, les agriculteurs continuent de profiter de subventions beaucoup plus généreuses que celles dont bénéficient les agriculteurs du Canada.

C'est dans ce contexte et en raison de l'insatisfaction des agriculteurs en général vis-à-vis de la conception et de l'administration du Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (PACRE) et d'autres éléments du régime de protection du revenu des agriculteurs que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a décidé de tenir des audiences. Les représentants du monde agricole ont eu la possibilité d'exprimer leurs vues au sujet des programmes de protection du revenu agricole – ce qui fonctionne bien, ce qui ne fonctionne pas et ce qu'il faut pour assurer la survie de l'agriculture canadienne et, plus encore, pour permettre à celle-ci de se développer et d'atteindre son objectif d'exportation fixé à 4 % des échanges mondiaux de produits agricoles d'ici 2005.

Les témoins que nous avons entendus veulent un régime simple, efficace et viable. Simple, pour que les agriculteurs qui en ont besoin puissent présenter une demande facilement en utilisant des chiffres qu'ils recueillent ou calculent déjà. Efficace, pour véritablement aider les agriculteurs à surmonter les difficultés financières inhérentes à l'agriculture et palier éventuellement les pénuries de revenus. Viable, pour qu'il résiste aux impératifs du commerce international et aux contraintes budgétaires.

Un trouvera dans le présent rapport un résumé des témoignages entendus sur chacun des trois éléments abordés et des recommandations qui, si elles sont mises en œuvre, devraient contribuer à assurer la pérennité de l'agriculture canadienne et à soutenir la vitalité des collectivités rurales du Canada. Nous sommes persuadés que la révision des programmes de protection du revenu agricole permettra à l'agriculture de relever les défis du nouveau millénaire et d'en exploiter pleinement le potentiel.

Un régime simple

Le régime de protection du revenu des agriculteurs du Canada, qui remonte à la fin des années 80, comprend actuellement l'assurance-récolte, le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), le Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (PACRA) et des programmes complémentaires offerts par les provinces. Les agriculteurs peuvent aussi obtenir des avances en espèces, mais elles ne font pas partie à strictement parler du régime de protection du revenu des agriculteurs.

L'assurance-récolte protège contre les risques de production en minimisant les retombées fâcheuses de pertes de récoltes imputables à des catastrophes naturelles comme la sécheresse, l'inondation, la grêle, le gel, un excès d'humidité et les insectes ou à des dommages causés par des oiseaux aquatiques migrateurs protégés. Les prestations financières sont remises aux bénéficiaires par les provinces, mais elles sont payées par le gouvernement fédéral aux termes de la Loi sur la protection du revenu agricole. Une partie des contributions provient aussi des producteurs et des gouvernements provinciaux. Les taux des cotisations doivent être fixés à un niveau approprié d'un point de vue actuariel, les régimes provinciaux doivent être financièrement autonomes et la méthode de calcul des rendements probables des cultures doit refléter les rendements réels observés.

Le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) est un programme à participation facultative établi aux termes de la Loi sur la protection du revenu agricole visant à aider à stabiliser les revenus des agriculteurs à long terme. Comme dans le cas de l'assurance-récolte, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les producteurs contribuent au programme. Durant les années de faibles revenus, les agriculteurs participants peuvent retirer des fonds de leur compte.

Le Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (PACRA) aide les producteurs dont le revenu subit une brusque chute à cause de facteurs indépendants de leur volonté et qui ne sont pas suffisamment couverts par les autres programmes. Il s'agit d'un programme global qui s'applique à tous les produits agricoles.

En outre, les provinces administrent des programmes complémentaires qui couvrent par exemple les dommages causés aux cultures par les oiseaux aquatiques et les dommages causés au bétail par les prédateurs.

Enfin, le Programme de paiement anticipé qui relève de la Loi sur les programmes de commercialisation agricole permet d'offrir des avances en espèces aux agriculteurs, dont une partie sans intérêt. Ce programme permet aux agriculteurs admissibles d'entreposer les cultures admissibles après la récolte de manière qu'ils puissent vendre leur récolte plus tard dans la saison quand les prix sont meilleurs, tout en leur permettant de faire face à leurs engagements à court terme.

Plusieurs témoins ont discuté de l'assurance-récolte et du CSRN, mais c'était plus souvent pour parler de la façon dont ils répondent aux besoins financiers des agriculteurs que pour traiter de

leur simplicité. En ce qui concerne le PACRA, les témoins lui ont reproché le plus souvent sa complexité, le coût que représente la production d'une demande, la courte période de référence et l'impossibilité d'aider suffisamment les secteurs où les faibles marges sont chroniques. Pour ce qui est de la conception initiale du programme, les témoins ont critiqué aussi la méthode d'évaluation des stocks, le traitement des marges négatives, le traitement du travail agricole des membres de la famille et la période de calcul de trois ans. Ils ont, en outre indiqué qu'un mode de paiement à l'acre serait bien plus simple que le programme en cours. En plus, les témoins ont signalé qu'aux États-Unis l'annonce d'un nouveau programme ou d'un nouveau financement destiné aux agriculteurs est suivi très rapidement de l'envoi des paiements.

En dépit des problèmes du PACRA, et compte tenu des améliorations récentes apportées au Programme, les producteurs demeurent convaincus de la nécessité d'inclure dans tout régime de soutien du revenu agricole un programme d'intervention en cas de catastrophe convenablement financé. Ce programme serait un complément nécessaire au programme d'assurance-récolte, qui pallie les problèmes de réduction des récoltes et au CSRN, qui pallie les fluctuations de revenu.

À l'instar des témoins, le Comité estime que le PACRA ou n'importe quel autre programme d'aide en cas de catastrophe est un élément essentiel de tout régime de protection du revenu des agriculteurs, en tandem avec l'assurance-récolte et le Compte de stabilisation du revenu net des agriculteurs. En conséquence, le Comité recommande :

> **Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada sélectionne et consulte un groupe d'agriculteurs et de comptables actifs dans les régions rurales pour veiller à ce que les formulaires de demande d'aide en cas de catastrophe ou d'autres formes d'aide soient simples à remplir et exigent des chiffres que les agriculteurs recueillent et calculent déjà. De façon plus générale, dans la conception des nouveaux programmes, le Ministère devrait toujours prendre en considération les impératifs de simplicité et les liens entre les programmes.**

Un régime efficace

Pour que le régime de protection du revenu des agriculteurs contribue véritablement à assurer la pérennité du secteur de l'agriculture, il doit offrir une aide à court et à long terme suffisante et en temps opportun, pour permettre aux agriculteurs de survivre aux caprices du marché et du temps.

Les témoins ont dit au Comité que les programmes actuels de protection du revenu des agriculteurs présentaient à la fois des forces et des faiblesses. Ils ont insisté sur l'importance d'un régime complet qui puisse composer avec les fluctuations du marché et de la production. De nombreuses personnes sont d'avis que le régime actuel ne permet pas de pallier les guerres des subventions au niveau international ni les catastrophes naturelles actuelles dont les effets se font sentir pendant plusieurs années. Selon la Saskatchewan Association of Rural Municipalities, le filet de sécurité devrait comprendre un programme prévoyant une assurance-revenu ou permettant de couvrir les coûts de production.

On a dit au Comité que l'assurance-récolte indemnisait les agriculteurs pour leurs pertes selon la valeur marchande courante des produits concernés. Ainsi, quand les cours sont bas, l'indemnité est faible. En outre, l'assurance-récolte n'est pas conçue pour couvrir les pertes dues en raison des faibles cours des marchandises et n'est d'aucune utilité aux éleveurs de bétail. On nous a aussi signalé que, dans certains cas, les primes étaient trop élevées par rapport à la couverture offerte, que le programme ne s'appliquait pas aux superficies non ensemencées et que, à cause des marges très petites dans le cas de certains produits agricoles, le niveau d'indemnisation ne couvrait pas toujours les dépenses. Les témoins ont dit qu'il serait utile de mener des projets pilotes pour faire l'essai de formes nouvelles d'assurance-récolte.

Comme on l'a dit précédemment, le Comité estime que l'assurance-récolte est un élément vital de tout régime de protection du revenu des agriculteurs. Cependant, à l'instar des témoins que nous avons entendus, nous estimons qu'il y aurait moyen d'améliorer les programmes d'assurance-récolte administrés par les provinces. Compte tenu des nombreuses préoccupations exprimées et comme les programmes d'assurance-récolte existent depuis déjà un certain temps, le Comité recommande :

> **Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, les ministères provinciaux de l'Agriculture et les autres parties concernées revoient la conception et le fonctionnement des programmes d'assurance-récolte et fassent ensuite rapport de leurs conclusions aux comités du Sénat et de la Chambre des communes chargés des questions agricoles et recommandent des modifications.**

Les témoins considèrent le CSRN comme un élément vital du régime de protection du revenu des agriculteurs, mais ils ont néanmoins formulé quelques réserves à son sujet. Certes, les producteurs de tous les produits agricoles à offre non administrée peuvent participer au programme et gérer leurs fonds, mais le programme présente quand même certaines faiblesses. On a informé le Comité que les producteurs n'avaient pas librement accès à leur compte et ne pouvaient y puiser que lorsque leur revenu tombait endeçà d'un seuil fondé sur leur revenu de l'année précédente. On nous a dit en outre que, bien que le Compte contiennent des sommes à première vue substantielles, de l'ordre de 3 milliards de dollars pour 140 063 participants en février 2000, c'est néanmoins insuffisant pour palier les pertes enregistrées par les producteurs. On a indiqué que les créateurs du CSRN avaient estimé qu'il faudrait de 10 à 12 milliards de dollars pour vraiment stabiliser le secteur agricole.

Certaines personnes sont d'avis que le gouvernement devrait contribuer davantage au CSRN, ce qui permettrait aux comptes de croître plus rapidement, en particulier dans le cas des jeunes agriculteurs qui ont du mal à trouver l'argent nécessaire à verser dans leur compte et des agriculteurs qui sont aux prises avec de graves difficultés financières. Les Wild Rose Agricultural Producers estiment nécessaire de mettre en place un mécanisme permettant une croissance plus rapide des comptes au cours des années prospères. En outre, certains agriculteurs ont agrandi leur exploitation pour tenter de la rendre viable ou d'en préserver la viabilité. Dans certains cas, cela a fait augmenter leurs ventes nettes admissibles et, comme une grande partie de leurs coûts d'expansion ne sont pas pris en considération aux fins du programme, ils n'ont pas droit à un paiement, bien que leurs marges soient très faibles. On a proposé de modifier le programme pour conférer une plus grande souplesse au niveau des retraits et permettre des

avances sur les gains futurs. Des témoins ont par ailleurs fait remarquer que, quand les pertes se succèdent sur plusieurs années, cela empêche le déclenchement de paiements du programme et qu'il faudrait que les paiements soient effectués en temps opportun.

Le Comité aussi considère que le programme du CSRN est, au même titre que l'assurance-récolte, un élément clé du régime de protection du revenu des agriculteurs, et estime qu'il serait utile de le réexaminer. Nous sommes au courant de l'annonce faite en mars 2000 selon laquelle les ministres fédéral et provinciaux s'engageaient à remanier le programme du CSRN pour faire en sorte qu'il corresponde mieux aux besoins des agriculteurs et soit plus directement intégré au programme d'aide en cas de catastrophe. Pour appuyer cette mesure, le Comité recommande :

> **Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, en collaboration avec les ministères provinciaux de l'Agriculture et avec les parties concernées, revoie la conception et le fonctionnement du programme du Compte de stabilisation du revenu net et dépose auprès des comités du Sénat et de la Chambre des communes chargés des questions agricoles un rapport faisant état de ses constations et recommandations.**

Durant la présente étude, de même que pendant les audiences que nous avons tenues précédemment sur les priorités de négociation du commerce international, on nous a parlé à plusieurs reprises des problèmes que présente le Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole. Des modifications apportées récemment au programme ont permis de remédier dans une certaine mesure à plusieurs d'entre eux. On a notamment assuré la couverture des marges négatives, on donne aux agriculteurs la possibilité d'utiliser une moyenne « olympique » et on a modifié le lien entre le PACRA et le CSRN. Il reste cependant quand même des problèmes à régler. Outre la complexité excessive du programme et la difficulté de s'y rendre admissible qui en découle, les témoins ont signalé que les paiements étaient insuffisants, en particulier dans le cas des exploitations qui prennent de l'expansion, et que le programme était mal ciblé, puisque ce ne sont pas les plus nécessiteux qui ont bénéficié des fonds prévus. Beaucoup estiment que le montant des paiements devrait être fonction des besoins des agriculteurs et non de la situation budgétaire du gouvernement.

Selon l'Alberta Soft Wheat Producers Association, un des problèmes du PACRA tient au fait que le niveau des paiements repose sur les revenus tirés précédemment du marché sans considération pour les distorsions causées par les programmes d'aide des autres pays. Il y a aussi le fait que le programme ne couvre pas toutes les denrées agricoles. Par exemple, la Canadian Dehydrators Association, dont les membres sont justement dans cette situation, réclame un injection de fonds immédiate pour palier les pertes financières et assurer la viabilité de l'industrie de la luzerne déshydratée. On a mentionné en particulier des paiements de 9,7 millions de dollars pour 1998 et de 22,7 millions de dollars pour 1999. Une aide financière s'impose pour mettre un terme aux fermetures d'usine et aux pertes de production dans le secteur, surtout que les agriculteurs qui s'y sont spécialisés ont des activités à forte valeur ajoutée et se sont diversifiés, comme le leur demande précisément le gouvernement depuis bien des années.

Comme les témoins qu'il a entendus, le Comité tient à ce que les fonds consacrés à un programme d'aide en cas de catastrophe contribuent dans la mesure du possible à réduire l'ampleur de la crise dans le secteur agricole. Reste à savoir comment établir l'aide nécessaire et

comment définir le terme de catastrophe. Nous hésitons à mentionner un chiffre, puisque le montant nécessaire va forcément varier d'année en année selon la conjoncture, le temps et d'autres facteurs. Il faut par ailleurs donner au terme de catastrophe son sens large, de sorte qu'il comprenne les catastrophes naturelles et les perturbations des marchés, auxquelles le secteur agricole est très sensible.

Nous convenons avec la Western Canadian Wheat Growers Association de la nécessité d'instituer un programme national à long terme d'aide en cas de catastrophe qui soit prévisible, fiable, ciblé, sans effets sur les décisions de production et acceptable dans la catégorie verte aux termes des règles du commerce international. Pour cette raison, le Comité recommande :

> **Que des fonds suffisants soient fournis par la voie d'un programme complet d'aide en cas de catastrophe pour venir en aide aux agriculteurs qui ne peuvent pas se prévaloir de l'assurance-récolte ou du programme du Compte de stabilisation du revenu net. Le montant des fonds accordés doit être fonction des besoins identifiés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, les ministères provinciaux de l'Agriculture et les parties concernées, et doit tenir compte de l'apport substantiel de l'agriculture à l'emploi au Canada et au produit intérieur brut.**

Enfin, dans la conception d'un régime de protection du revenu des agriculteurs pour l'avenir, il importe de tenir compte de toutes les branches de l'activité agricole et de toutes les régions du pays pour pouvoir vraiment aider tous les agriculteurs et toutes les familles agricoles qui se trouvent dans le besoin. Selon le British Columbia Agriculture Council, cette dernière province produit plus de 200 produits agricoles différents et l'agriculture y joue un rôle multifonctionnel sans égal au Canada. La situation des entreprises de transformation à forte valeur ajoutée comme les fabricants de luzerne déshydratée est elle aussi préoccupante, mais le Comité n'est pas en mesure de calculer les diverses répercussions financières de l'extension du régime à ces entreprises.

Enfin, le débat a mis en lumière la nécessité de concevoir un filet de protection qui assure la « réussite » financière des agriculteurs. Il est toutefois tout aussi important que les agriculteurs puissent bénéficier d'un certain niveau de confort « émotionnel ». Le Saskatchewan Rally Group, en particulier, a évoqué pour le Comité le visage humain de la crise financière que subit le secteur agricole et les taux élevés de suicide, de dépression, de divorce et de pauvreté qu'il connaît. La santé financière des agriculteurs est certes préoccupante, mais leur santé émotionnelle l'est également.

Un régime viable

Comme on l'a dit plus haut, le régime de protection du revenu des agriculteurs doit être viable tant du point de vue du commerce international que du point de vue des finances publiques. Certains programmes de soutien agricole d'autrefois, comme ceux qui relevaient de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, contreviendraient aux règles actuelles du commerce international. Bien que, aux yeux de beaucoup, le lancement du cycle du millénaire des négociations commerciales à Seattle ait échoué, les négociations multilatérales ne s'en poursuivent pas moins,

et l'on espère qu'elles aboutiront à des règles avantageuses pour les agriculteurs canadiensParce qu'il faudra sans doute plusieurs années pour assurer la mise en œuvre des nouvelles règles et en sentir les avantages, il est important d'élaborer entre-temps un régime de sécurité à long terme du revenu des agriculteurs canadiens qui soit efficace et suffisant.

L'expérience a montré aux producteurs de tous les secteurs combien les différends commerciaux, notamment les recours en droits compensateurs ou en droits anti-dumping et l'audition de causes devant les groupes spéciaux de l'OMC comportaient d'incertitudes et de coûts. Il est donc impératif que tous les programmes et politiques agricoles, y compris ceux du régime de protection du revenu des agriculteurs, soient conformes aux accords commerciaux signés par le Canada. Cette concordance est importante; le Comité signale toutefois qu'au cours de ses audiences sur les négociations internationales relatives aux questions agricoles certains témoins ont indiqué que le Canada se comportait parfois comme un boy scout et agissait précipitamment pour honorer pleinement ses obligations de l'Uruguay Round. À notre avis, les agriculteurs canadiens croient peut-être à tort que les États-Unis et l'Union européenne versent à leurs producteurs des subventions indûment élevées, au mépris des règles de l'OMC. Certains agriculteurs américains croient eux aussi à tort que l'aide accordé aux agriculteurs canadiens enfreint à certains égards les règles du commerce mondial.

Sauf erreur, des consultations ont lieu entre le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international lorsqu'on élabore de nouveaux programmes. Nous pensons cependant qu'il vaudrait mieux officialiser cette étape importante de l'élaboration des programmes. En conséquence, le Comité recommande :

> **Que le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire soit tenu de consulter le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour s'assurer que tous les éléments de l'entente sur le régime de protection du revenu des agriculteurs conclue en mars 2000 soient compatibles avec les obligations du Canada en matière de commerce international. Un rapport à cet effet devrait être déposé devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes concernés pour attester de la conformité des programmes en question.**

Il importe de noter que les agriculteurs de certains autres pays bénéficient d'une aide supérieure à celle dont disposent les agriculteurs canadiens. Par exemple, lorsqu'elle a comparu devant le Comité, la Fédération de l'agriculture de l'Ontario a cité des chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques montrant que le total de l'aide aux agriculteurs par habitant en 1998 s'établissait à 381 $ et 363 $ respectivement dans l'Union européenne et aux États-Unis, contre 140 $ au Canada. Keystone Agricultural Producers a dit que pour chaque dollar que consacre le Canada au soutien du revenu des agriculteurs, les États-Unis en dépensent 2,35 $, l'Union européenne, 2,65 $, et le Japon, 3,00 $.

En outre, on semble accepter davantage le caractère multifonctionnel de l'agriculture dans l'Union européenne et au Japon qu'en Amérique du Nord. Cela veut dire que, à l'étranger, la population est plus encline à soutenir les agriculteurs non seulement pour assurer les approvisionnements alimentaires, mais aussi pour protéger l'environnement et préserver la population des collectivités rurales, les habitats et les espaces verts. Dans la mesure où de l'aide

financière est accordée à l'appui de ces objectifs, les agriculteurs d'Amérique du Nord sont vraisemblablement désavantagés. Le Syndicat national des cultivateurs a dit au Comité que, en Europe, la population en général et la classe politique voulaient de petites fermes, des pâturages dans les vallées et des collectivités rurales vigoureuses, et qu'elles étaient prêtes à prendre les mesures nécessaires pour assurer la survie et la prospérité des agriculteurs, des troupeaux et des collectivités.

Jusqu'à dernièrement, le gouvernement fédéral consacrait environ 600 millions de dollars annuellement au financement des programmes de protection du revenu des agriculteurs. Aux termes de l'entente conclue en mars, cependant, le programme trisannuel de protection du revenu des agriculteurs porte à 1,1 milliard annuellement la contribution fédérale; 435 millions de dollars seront consacrés au titre de l'aide au revenu en cas de catastrophe et les 665 millions de dollars restants financeront le CSRN, l'assurance-récolte, les programmes d'avances et les programmes complémentaires. De plus, le financement des programmes de base sera distribué aux provinces en fonction de leur part des revenus agricoles à l'échelle nationale. Le financement des programmes d'aide en cas de catastrophe sera fonction des besoins des agriculteurs telle qu'ils se traduisent dans la demande de paiements.

Les témoins ont insisté sur la nécessité d'offrir aux agriculteurs un régime de protection du revenu doté d'un financement suffisant dépassant le 1,1 milliard de dollars négocié en mars 2000. Ils ont aussi fait remarquer que les 435 millions de dollars réservés à l'aide au revenu en cas de catastrophe représentaient un montant inférieur aux engagements pris par le gouvernement fédéral pour 1998 et 1999, lesquels étaient déjà perçus comme insuffisants. Ils ont aussi indiqué que si l'entente de trois ans était certes bien accueillie, on avait en fait besoin d'un programme permanent d'aide en cas de catastrophe. Beaucoup de témoins estiment qu'il vaudrait mieux concevoir un programme répondant aux objectifs déclarés et de le financer ensuite en conséquence. Les niveaux de financement devraient être fonction des besoins et non pas du budget du gouvernement une année donnée. Comme on prévoit des budgets excédentaires pour les cinq prochaines années et que le secteur agricole a déjà largement fait sa part dans la réduction du déficit public, le gouvernement est en mesure d'engager des ressources plus importantes et à plus long terme à l'appui de l'agriculture.

Enfin, tout le monde n'est pas satisfait de la répartition entre provinces des fonds prévus dans le cadre des programmes de protection du revenu des agriculteurs. Par exemple, le Saskatchewan Wheat Pool estime que la décision d'allouer les fonds fédéraux en fonction de la part des recettes monétaires agricoles et des recettes du marché aura pour effet de récompenser les provinces où l'agriculture se porte bien et de pénaliser les autres. À son avis, cela risque aussi de creuser les écarts entre les programmes des diverses provinces. D'autres témoins ont recommandé l'adoption d'une politique uniforme dans toutes les provinces relativement aux programmes de protection des agriculteurs.

Certains témoins réclament que le Canada appuie ses agriculteurs dans la même mesure que l'Union européenne et le Japon soutiennent les leurs. Nous comprenons ce point de vue, mais nous ne pensons pas que le Trésor fédéral pourrait permettre un tel niveau de soutien de l'agriculture. Néanmoins il est clair que les agriculteurs ont grand besoin de cet appui et cela devrait être quelque chose auquel ils devraient pouvoir se fier. Les agriculteurs doivent pouvoir

compter sur un certain niveau d'aide annuellement. En bref, l'aide aux agriculteurs doit être assurée et viable.

Le Comité est convaincu que les éléments d'un programme révisé de protection du revenu des agriculteurs doivent être financièrement viables ; ils doivent également être clairs et intégrés de manière à répondre aux besoins des agriculteurs et à assurer à ces derniers, de façon efficace et efficiente, l'aide financière dont ceux-ci ont besoin. La viabilité doit être assurée tant du point de vue du Trésor fédéral que du point de vue des contributions des agriculteurs. Les jeunes agriculteurs et les agriculteurs débutants doivent bénéficier d'une considération spéciale. Comme on l'a dit plus haut, nous ne recommandons pas un niveau de financement donné pour les programmes de protection du revenu des agriculteurs, mais une évaluation continue des besoins.

Enfin, le Comité estime que la crise agricole et la nécessité d'un programme d'aide amélioré doivent être communiqués de façon plus efficace aux régions urbaines du Canada. Les citadins peuvent estimer que l'agriculture n'est pas prioritaire lorsqu'ils ont la perspective de devoir déposer leur bilan faute d'appui financier du gouvernement fédéral. Nous estimons qu'il incombe essentiellement à la collectivité agricole de sensibiliser les citadins à sa situation. Pour réussir dans cette entreprise, les agriculteurs doivent s'unir; au cours de nos audiences, nous avons été frappés par l'absence de position et d'approche communes au sein des groupes agricoles, particulièrement dans le domaine des communications. Le secteur agricole a prouvé qu'il pouvait collaborer lorsqu'il a mis sur pied sa position en matière de priorités pour le secteur au cours des négociations menées dans le cadre du cycle du millénaire. Nous sommes persuadés qu'il peut également en arriver à un consensus sur la question de la conception d'un programme de protection du revenu agricole et sur les autres politiques visant le secteur.

Conclusion

En plus de donner au Comité leur point de vue sur les divers programmes qui composent le régime canadien de protection du revenu des agriculteurs, les témoins se sont exprimés sur une foule d'autres sujets, comme l'insuffisance des revenus des agriculteurs dans la chaîne allant du producteur au consommateur, les règles du commerce international et les négociations commerciales multilatérales, les prix de certains intrants agricoles, l'infrastructure, l'aide à la diversification et à la transformation à forte valeur ajoutée, les biotechnologies et le principe de précaution et les autres changements qui contribueraient à assurer la viabilité du secteur de l'agriculture. On a parlé en particulier des coûts de transport, des taxes sur les carburants, de l'impôt sur le revenu, des taxes scolaires, du recouvrement des coûts, et de recherche et de développement.

L'étude ce ces autres sujets outrepasserait le mandat actuel du Comité, mais nous considérons néanmoins qu'il serait souhaitable de se pencher sur ces questions et nous pressons Agriculture et Agroalimentaire Canada de tenir compte de ces observations et de revoir le rapport que le Comité a publié en juin 1993 et qui s'intitule Le stress des agriculteurs : dimensions économiques et conséquences humaines (juin 1993), ainsi que celui publié en août 1999 intitulé La voie à suivre : Les priorités pour l'agriculture canadienne et la ronde du millénaire.

Les témoins ont évoqué à maintes reprises la crise financière dans l'agriculture et les collectivités rurales, les suicides et les divorces, la pauvreté et le désespoir. Il est urgent de passer à l'action. Même si le présent rapport est axé sur un filet de sécurité agricole à venir, nous estimons qu'il est important d'adopter une approche intégrée et globale pour le secteur dans son ensemble. C'est pour cela que le Comité recommande :

> **Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada examine l'ensemble des questions dégagées dans le présent document et communique au Comité sénatorial de l'agriculture les mesures qui seront prises pour assurer la santé de l'agriculture au Canada. Le terme de « santé » devra être interprété dans son sens large au cours de l'examen que fera le Ministère de manière à inclure les aspects financiers et sociaux.**

Toutes les parties concernées ont à relever un défi de taille qui consiste à élaborer un plan d'avenir à long terme pour le secteur de l'agriculture propre à en assurer la viabilité et la pérennité et à garantir un revenu juste et équitable aux agriculteurs. Ce plan doit comporter notamment un régime de protection à long terme du revenu des agriculteurs composé de programmes complémentaires, harmonisés dotés d'un financement répondant aux besoins. Les parties devront ensuite continuer de collaborer pour formuler les politiques à court et à long terme et les programmes qui permettront d'actualiser ce plan.

Un autre défi à relever tient à la révolution qui se produit actuellement dans les exploitations agricoles. C'est de cela que parlait la Fédération canadienne de l'agriculture lorsqu'elle a confié au Comité que les agriculteurs avaient besoin de stabilité dans un environnement du nouvel âge. Tout comme la société dans son ensemble accepte la révolution technologique et s'y adapte, il est nécessaire d'accepter les changements particuliers qui frappent le secteur agricole et de s'y adapter. À mesure que ce secteur évoluera, il faudra régulièrement réévaluer le filet de sécurité agricole ainsi que les autres politiques pour s'assurer que les agriculteurs ont ce dont ils ont besoin pour prospérer. Le Comité voit d'un bon œil l'engagement pris par le ministre de l'Agriculture et de l'agroalimentaire de fournir aux agriculteurs les outils dont ceux-ci ont besoin pour s'adapter et être compétitifs dans une économie mondiale.

L'histoire nous a enseigné qu'il est d'une importance fondamentale pour une nation d'être capable de nourrir son peuple. Le secteur agricole est et doit demeurer un chaînon crucial de la prospérité et de l'indépendance du pays et de la capacité de ce dernier d'encourager des échanges commerciaux sains dans le monde hautement compétitif qui est le nôtre en ce nouveau millénaire.

ANNEXE 1

Témoins

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
1	Le 9 décembre 1999	**De l'Alberta Soft Wheat Producers Commission :** M. Peter Pepneck, président; M. Everett Tanis, trésorier; M. Lynn Jacobson, président du conseil sur la commercialisation; M. Andrew Kovacs, directeur général.
2	Le 16 décembre 1999	**De l'Association des déshydrateurs canadiens :** M. Garry Benoit, directeur général.
3	Le 10 février 2000	**De Wild Rose Agricultural Producers :** M. Keith Degenhardt, premier vice-président; M. Benoît Basillais, analyse de politique, La Fédération canadienne de l'agriculture.
4	Le 17 février 2000	**Du Syndicat national des cultivateurs :** M. Darrin Qualman, secrétaire exécutif.
6	Le 23 mars 2000	**De Keystone Agricultural Producers :** M. Don Dewar, président.
7	Le 6 avril 2000	**De Saskatchewan Rally Group :** M. Lloyd Pletz, directeur.
8	Le 13 avril 2000	**De la Fédération canadienne de l'agriculture :** M. Bob Friesen, président; M. Benoît Basillais, analyse de politique.
9	Le 4 mai 2000	**De la Saskatchewan Association of Rural**

		Municipalities : M. Sinclair Harrison, président; Mme Arita Paul, gestionnaire des Services de l'agriculture.
10	Le 11 mai 2000	**De la Western Canadian Wheat Growers Association :** M. Greg Douglas, premier vice-président; Mme Sharon McKinnon, gestionnaire responsable de politiques.
11	Le 15 mai 2000	**De Saskatchewan Wheat Pool :** M. Gary Wellbrock, vice-président. **De la British Columbia Federation of Agriculture :** M. Jim Smolik, directeur du British Columbia Agricultural Council et président du British Columbia Grain Producers Association. **De la Fédération de l'agriculture de l'Ontario :** M. Jack Wilkinson , président.
12	Le 16 mai 2000	L'honorable Lyle Vanclief, c. p. , député, ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. **D'Agriculture et Agroalimentaire Canada:** M. Samy Watson, sous-ministre; M. Doug Hedley, directeur exécutif principal, Direction générale des politiques.